



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Sankcje za niedopełnienie wybranych obowiązków informacyjnych dotyczących zabytków

Author: Kamil Majewski

Citation style: Majewski Kamil. (2019). Sankcje za niedopełnienie wybranych obowiązków informacyjnych dotyczących zabytków. W: D. Fleszer (red.), "Polityka informacyjna wobec dóbr kultury" (S. 141-165). Sosnowiec : Oficyna Wydawnicza „Humanitas"



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Kamil Majewski*

SANKCJE ZA NIEDOPEŁNIENIE WYBRANYCH OBOWIĄZKÓW INFORMACYJNYCH DOTYCZĄCYCH ZABYTEKÓW

Wstęp

Przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹ zawierają przepisy przewidujące kary za brak realizacji obowiązków ustawowych. Wśród tych przepisów ustawodawca wprowadził przepisy, które przewidują sankcje o charakterze administracyjnym (administracyjne kary pieniężne), oraz przepisy karne za niedopełnienie obowiązków informacyjnych dotyczących zabytków, rozumianych jako nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków). Zatem niewątpliwie mowa o pewnej kategorii dóbr kultury² podlegających w RP ochronie i to takiej, która obarczona jest odpowiedzialnością finansową lub karną, lub nawet i jedną, i drugą spośród wymienionych. Z tego powodu temat ten zasługuje na szerszą uwagę.

W niniejszym opracowaniu zostaną omówione nie tylko wspomniane administracyjne kary pieniężne i odpowiedzialność karna, lecz przede wszystkim szeroko rozumiane tło tej problematyki, poczynawszy od obowiązków, jakie ustawodawca polski zdecydował się nałożyć na określoną grupę podmiotów i ich znaczenie w systemie ochrony dóbr kultury, przez właściwe organy państwowe i ich zadania, a skończywszy na zasadach odpowiedzialności przewidzianych za

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, Instytut Nauk Prawnych.

¹ T.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2067; dalej jako „ustawa o ochronie zabytków”.

² Z analizy poczynionej na użytek niniejszego opracowania wynika, że dobra kultury to pojęcie szersze niż zabytek w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie zabytków. Będzie o tym mowa w dalszej części artykułu.

ich niedopełnienie, w tym postępowania zmierzającego do wyciągnięcia konsekwencji prawnych. Inaczej mówiąc, opracowanie porusza problematykę zakresu podmiotowego i przedmiotowego obowiązku informacyjnego, zakresów tych w odniesieniu do odpowiedzialności wynikającej z ustawy o ochronie zabytków oraz postępowania właściwego w tychże sprawach z uwzględnieniem przepisów, do których odsyła ustawa o ochronie zabytków. W przeprowadzonej analizie wykorzystywana będzie przede wszystkim metoda dogmatyczna, w drugiej kolejności przeprowadzone zostaną badania empiryczne, z wykorzystaniem dostępnego orzecznictwa sądowego, przy czym w badaniu nie zostanie uwzględniony kontekst społeczny.

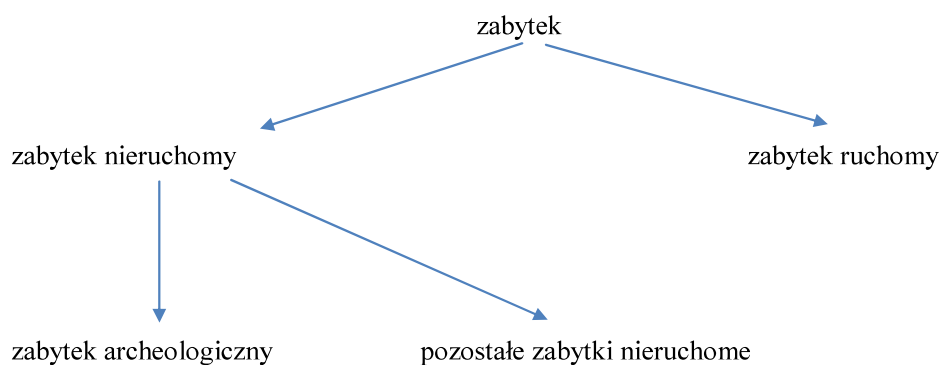
1. Pojęcie zabytku na gruncie ustawy o ochronie zabytków

Zgodnie z art. 3 pkt 1 tej ustawy o ochronie zabytków za zabytek uznaje się nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Oprócz tego że ustawa o ochronie zabytków definiuje zabytek, wymienia również jego poszczególne rodzaje, tj.:

- 1) zabytek nieruchomy (art. 3 pkt 2 ustawy),
- 2) zabytek ruchomy (art. 3 pkt 3 ustawy),
- 3) zabytek archeologiczny (art. 3 pkt 4 ustawy).

Co ciekawe, każdy z nich został zdefiniowany w ustawie o ochronie zabytków. Są to przepisy wymienione powyżej przy każdej kategorii. Odnośnie do zabytku nieruchomego i zabytku ruchomego ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie polegające na odniesieniu do definicji zabytku zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków. W konsekwencji tego zabytek nieruchomy to nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości, o których mowa w art. 3 pkt 1 tej ustawy, a pod pojęciem zabytku ruchomego należy rozumieć rzecz ruchomą, jej część lub zespół rzeczy ruchomych, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków. Z kolei zabytek archeologiczny to rodzaj zabytku nieruchomego posiadający określone w art. 3 pkt 4 ustawy cechy.



Rysunek 1. Wprowadzone ustawą rozwiązanie dot. podziału zabytków
Źródło: opracowanie własne.

Kryteria uznania za zabytek w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków zostały sformułowane w orzecznictwie sądowym. Przede wszystkim judykatura wyraziła pogląd, wedle którego do oceny należy wziąć pod uwagę istnienie wszystkich spośród wymienionych przymiotów. W przypadku nieruchomości jest istotny nie tylko jej przedmiotowy, materialny substrat, ale również historyczne aspekty niematerialne³. Analogiczny pogląd został sformułowany w stosunku do rzeczy ruchomych⁴.

Jeżeli chodzi o dobro kultury, to nie zostało ono zdefiniowane na gruncie ustawy o ochronie zabytków. Nie oznacza to jednak, że z przepisów ustawy nie wynika wzajemna relacja tych dwóch pojęć. Na gruncie przepisu przejściowego art. 142 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków można sformułować wniosek, że pojęcie „dóbr kultury” jest pojęciem szerszym od pojęcia zabytku. Zgodnie z tym przepisem dobra kultury uznane za zabytek na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, a także wpisane do rejestru na podstawie ustawy, o której mowa w art. 140 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, stają się zabytkami wpisanymi do rejestru w rozumieniu niniejszej ustawy. Zatem z przytoczonego literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że każdy zabytek to dobro kultury, lecz nie każde dobro kultury można uznać za zabytek w rozumieniu tej ustawy. Zatem dobra kultury to coś więcej aniżeli „nierucho-

³ Por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 1812/17, Legalis nr 1838076.

⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt: I SA/Wa 93/09, Legalis nr 211696.

mość lub rzecz ruchoma, ich część lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (przytoczona już wcześniej definicja zabytku wyrażona w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) ochronie przewidzianej w przepisach ustawy o ochronie zabytków może również podlegać zdegenerowana substancja nieruchomości, przez co należy rozumieć, że zdegenerowanie substancji nieruchomości wcale nie oznacza, że nie można mówić o zabytku w rozumieniu ustawy⁵.

2. Formy ochrony zabytków

Obowiązki informacyjne i następnie sankcje za ich niedopełnienie służą przede wszystkim zapewnieniu możliwości skutecznej ochrony zabytków ze strony właściwych organów państwowych. Formom i sposobom ochrony zabytków został poświęcony rozdział 2 ustawy o ochronie zabytków. Zgodnie z przepisem art. 7 tej ustawy do form ochrony zabytków zalicza się:

- 1) wpis do rejestru zabytków;
- 2) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;
- 3) uznanie za pomnik historii;
- 4) utworzenie parku kulturowego;
- 5) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Z przytoczonego powyżej wyliczenia wynika przede wszystkim, że katalog ustawowy obejmujący formy ochrony ma charakter zamknięty, a zatem są to, co do zasady, jedyne przewidziane w ustawie o ochronie zabytków formy. Biorąc pod uwagę pozostałe przepisy ustawy o ochronie zabytków, w tym wyznaczony nią zakres tej ochrony, drugą istotną okolicznością jest to, że ewidencja zabytków rozumiana jako wpis do właściwego rejestru (bez

⁵ Por. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt: II OSK 2924/14, Legalis nr 1512150.

względu na formę i nazwę jaką przybierze) jest nie tyle formą ochrony, ile narzędziem służącym do wykonywania innych zadań w zakresie ochrony tego zasobu kulturowego. W zakresie pozostałych przepisów ustawy chodzi przede wszystkim o treść art. 4 oraz art. 21 tej ustawy. Pierwszy z nich wskazuje – ogólnie rzecz ujmując – na czym polega ochrona zabytków, natomiast drugi określa dalsze wykorzystanie ewidencji. Chociaż, jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, katalog wymieniony w art. 4 ustawy o ochronie zabytków możliwych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej wskazany w tym przepisie ma jedynie charakter przykładowy⁶, przepis ten jednoznacznie wskazuje, że ochrona zabytków polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej określonych działań. Z tego punktu widzenia, oprócz tego że wpis do właściwego rejestru/wykazu jest czynnością tego organu samą w sobie, właściwe ewidencjonowanie zabytków stanowi przydatne narzędzie do wykonywania pozostałych zadań przez te organy. Z kolei art. 21 ustawy o ochronie zabytków wskazuje dodatkowe przeznaczenie prowadzonych ewidencji (wykorzystanie jej przez jednostki samorządu terytorialnego). Przepis ten stanowi, że ewidencja zabytków jest podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy.

Do ciekawych wniosków prowadzi zestawienie treści wymienionych powyżej przepisów. Niestety, wywołuje ono wątpliwości, zwłaszcza ze względu na powstanie nieładu terminologicznego, chociaż to niejedyny „problem” związany z tymi przepisami. Art. 7 ustawy o ochronie zabytków jako jedną z form ochrony zabytków wymienia wpis do właściwego rejestru, czyli podejmowanie czynności ewidencyjnych, ale wśród tych form nie przewiduje ewidencji zabytków. Taki wniosek został również sformułowany w judykaturze w stosunku do wojewódzkiej ewidencji zabytków⁷. Z kolei art. 21 ustawy posługuje się określeniem „ewidencja zabytków” i wskazuje sposoby jej wykorzystania. Mogłoby się wydawać, że wkradła się tutaj niekonsekwencja terminologiczna, ale jednocześnie treść kolejnych przepisów ustawy, w tym

⁶ Por. E. Kowalska-Benasiewicz, *Katalog prawnych form ochrony zabytków*, [w:] W. Pływaczewski, B. Gadecki (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015, Legalis [dostęp: 26.11.2019].

⁷ Por. wyrok NSA z dnia z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt: II OSK 2225/18, Legalis nr 1857207.

jej art. 22 i 23, wskazują, że użyte w art. 21 ustawy określenie „ewidencja zabytków” odnosi się do innej kategorii aniżeli rejestry w rozumieniu art. 7 tej ustawy, i z tego punktu widzenia odmiennność stosowanej terminologii wydaje się być uzasadniona. Oprócz tego że chodzi o innego rodzaju formy, ustawodawca wyznaczył także inne organy jako właściwe do prowadzenia poszczególnych rejestrów (tutaj art. 8 ustawy), ewidencji (art. 22 ustawy). Co ciekawe, w art. 23 ustawy o ochronie zabytków pojawia się jeszcze jedna forma, tj. wykaz, obejmujący zabytki skradzione lub wywiezione. Wykaz podobnie jak ewidencja nie znalazł się w treści art. 7 ustawy, chociaż prowadzenie tego wykazu jest niewątpliwie jedną z form ochrony, chociaż odnosi się do innej kategorii (kradzież lub wywóz). Kolejne przepisy ustawy o ochronie zabytków, czyli art. 23a i 24 tej ustawy, również rozdzielają poszczególne formy. I wreszcie – dodajmy do tego jeszcze treść art. 4 ustawy o ochronie zabytków w zakresie przedmiotowym. Wobec tego że wskazuje cel działań podejmowanych w zakresie ochrony zabytków, z jednej strony uzasadnione wydaje się twierdzenie, że stanowi niejako wspólny mianownik dla wszystkich powyższych przepisów i kwestią wtórną jest to, czy prowadzone ewidencje są ujęte w katalogu form ochrony zabytków, czy też nie. Abstrahując od poprawności legislacyjnej poszczególnych konstrukcji, podobny wniosek można sformułować w stosunku do używanej w tych przepisach terminologii. Z drugiej jednak strony, jeżeli kwestią nadrzędną jest osiągnięcie celu (istota ochrony wyznaczona treścią art. 4 ustawy o ochronie zabytków), a nie podejmowanie działań samych w sobie, to dlaczego formy ochrony wprowadzone w art. 7 ustawy zostały ograniczone, tj. nie obejmują wszystkich kategorii pojawiających się w ustawie? W tym ujęciu przepis art. 7 ustawy o ochronie zabytków powinien zostać uzupełniony, zwłaszcza że cel wynikający z art. 4 ustawy, o którym mowa powyżej, jest bardzo szeroko ujęty.

Analogiczny wniosek płynie z innych przepisów ustawy o ochronie zabytków. Weźmy pod uwagę przepis art. 6 ustawy. Mamy tu do czynienia przede wszystkim z szerokim ujęciem zakresu ochrony i opieki oraz równie szeroko ujętym katalogiem rzeczy, na które ta ochrona się rozciąga. W katalogu tym jest bowiem mowa o zabytkach ruchomych, w postaci nieruchomości, oraz zabytkach archeologicznych. Co ważne, w każdej z tych kategorii ustawodawca w katalogu otwartym wprowadza ich określone formy. Z kolei przepis art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków stanowi, że ochronie mogą podlegać także

nazwy geograficzne, historyczne lub tradycyjne nazwy obiektu budowlanego, placu, ulicy lub jednostki osadniczej. Jest to zatem kolejny przejaw szerokiego ujmowania poszczególnych zagadnień uregulowanych w tej ustawie, a jako cel jawi się zapewnienie jak najszerszej ochrony tym dobrom kultury. Wobec powyższego należy stwierdzić, że przepisy ogólne ustawy o ochronie zabytków preferują szerokie ujęcie tej problematyki, zmierzając do rozciągnięcia ochrony na możliwie jak największą kategorię zdarzeń i form zabytków. Natomiast przepisy szczegółowe tej ustawy są wąskim ujęciem poszczególnych kwestii i w związku z tym nie licują z częścią ogólną ustawy.

3. Właściwe organy państwowe

Ustawa o ochronie zabytków zawiera katalog organów państwowych właściwych w sprawach ochrony zabytków⁸. Posługując się określeniem „organów ochrony zabytków” w art. 89 ustawy wymienia się jako te organy:

- 1) ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje generalny konserwator zabytków,
- 2) wojewodę, w imieniu którego zadania i kompetencje w tym zakresie wykonuje wojewódzki konserwator zabytków.

Wzajemną relację tych organów wyznacza art. 93 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Została ona ukształtowana w ten sposób, że organem pierwszej instancji jest wojewódzki konserwator zabytków, a organem wyższego stopnia minister. Zestawienie regulacji art. 89 oraz art. 93 ust. 1 ustawy ukazuje niekonsekwencję. Chodzi o to, że w art. 89 ustawy do organów ochrony zabytków zalicza się ministra i wojewodę. Odpowiednio generalny i wojewódzki konserwator zabytków to podmioty wykonujące zadania i kompetencje albo w imieniu ministra, albo wojewody. Natomiast w art. 93 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków nie ma już mowy o wojewodzie, tylko o wojewódzkim konserwatorze zabytków, czyli podmiocie, który wykonuje zadania i kompetencje w zakresie ochrony zabytków w imieniu wojewody, oraz o ministrze.

⁸ Chociaż terminologia ustawowa jest inna, takie określenie tych organów pojawia się w judykaturze, por. wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt: II OSK 944/05, *Legalis* nr 76846. Terminologia ustawowa również pojawia się w orzecznictwie sądowym, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt: VII SA/Wa 17/08, *Legalis* nr 272239.

Tym samym wojewoda powinien być ujęty w art. 93 ust. 1 ustawy jako organ pierwszej instancji. Przemawia za tym nie tylko argument o konieczności zachowania konsekwencji legislacyjnej, lecz także katalog zawarty w art. 89 ustawy o ochronie zabytków.

Analiza poszczególnych przepisów ustawy o ochronie zabytków prowadzi do wniosku, że organów, którym przypisuje się zadania w zakresie ochrony zabytków, jest znaczenie więcej. Oprócz organów ochrony zabytków kompetencje lub obowiązki w zakresie ochrony zabytków przypisuje się następującym organom:

- 1) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) staroście,
- 3) radzie gminy,
- 4) wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta,
- 5) innym jednostkom samorządu terytorialnego,
- 6) właściwym dyrektorom urzędów morskich.

Z treści poszczególnych przepisów ustawy o ochronie zabytków wynika także, iż zaangażowanie poszczególnych organów w realizację obowiązków ustawowych nie jest jednakowe. Część z nich bierze udział w ochronie zabytków w ograniczonym zakresie. Są i takie, których udział jest w perspektywie wszystkich przepisów ustawy wręcz incydentalny. Na przykład Prezydent RP pojawia się w ustawie o ochronie zabytków dwa razy. W pierwszym przypadku Prezydentowi RP ustawa przyznaje kompetencję uznania za pomnik historii zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru lub parku kulturowego o szczególnej wartości dla kultury. Co ważne, do podjęcia przez Prezydenta RP tej decyzji, w świetle art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, niezbędny jest wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. W drugim przypadku chodzi o przepis przejściowy ustawy o ochronie zabytków. Jak już wspomniano przy okazji określenia wzajemnej relacji pomiędzy pojęciem „dobra kultury” i „zabytku”, zgodnie z art. 142 ust. 1 ustawy (bo w tym miejscu również o niego chodzi) dobra kultury uznane za zabytek na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami, a także wpisane do rejestru na podstawie ustawy, o której mowa w art. 140 ust. 1 tej ustawy, stają się zabytkami wpisanymi do rejestru w rozumieniu niniejszej ustawy. Chodzi więc zatem o uporządkowanie stanu sprzed wejścia ustawy o ochronie zabytków w życie, a nie przyznanie kolejnej kompetencji Prezydentowi RP.

Przykładem organu o ograniczonym udziale w ochronie zabytków są dyrektorzy urzędów morskich. W przypadku tych organów ograniczenie ma charakter terytorialny. Ustawa o ochronie zabytków przewiduje dla tych organów:

1) realizację obowiązku prowadzenia ewidencji zabytków znajdujących się na polskich obszarach morskich, która przyjmuje formę zbioru kart ewidencyjnych (art. 22 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków);

2) konieczność przyjmowania zawiadomień o odkryciu na polskich obszarach morskich przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem (art. 32 ust. 10 tej ustawy) lub zabytkiem archeologicznym (art. 33 ust. 4 ustawy);

3) wydawanie w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków właściwym dla miejsca siedziby urzędu morskiego pozwoleń na podejmowanie działań na polskich obszarach morskich w postaci (art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków):

a. prowadzenia badań archeologicznych,
b. poszukiwania ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania;

4) kompetencję do wydawania w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków właściwym dla miejsca siedziby urzędu morskiego decyzji, o których mowa w art. 48 ustawy o ochronie zabytków.

4. Ochrona zabytków a opieka nad zabytkami

Ustawa o ochronie zabytków jednoznacznie odróżnia ochronę od opieki nad zabytkami. O pierwszej spośród wymienionych mowa powyżej. Natomiast drugie „zjawisko” zostało zdefiniowane w ustawie (art. 5 ustawy o ochronie zabytków) jako zapewnienie warunków do:

- 1) naukowego badania i dokumentowania zabytku;
- 2) prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku;
- 3) zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie;
- 4) korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości;

5) popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury.

Ponadto ustawa wskazuje, że opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza (aktualnego dysponenta⁹) ma charakter zindywidualizowany, a jego działanie powinno być staranne¹⁰. Dla przypomnienia wskazać w tym miejscu należy, że ochrona należy do obowiązków właściwych organów państwowych, mimo że niektóre z tych obowiązków dotyczą również właścicieli zabytków lub ich posiadaczy. Jest to podstawowa różnica pomiędzy opieką i ochroną¹¹. Opieka nad zabytkami ma charakter obowiązku publicznoprawnego i wynika wprost z ustawy o ochronie zabytków¹². Wykonywanie tych czynności w realizacji obowiązku wynikającego z art. 5 ustawy o ochronie zabytków jest niezależne od organów państwowych – nie wymaga inicjatywy organu¹³. Obowiązkiem odpowiednio właścicieli lub posiadaczy zabytku jest przestrzeganie przepisów, które nakładają na nich obowiązek realizacji działań wynikających z definicji opieki nad zabytkami¹⁴. Nie zmienia to jednak tego, że może dojść do ingerencji organów państwowych w przypadku, gdy obowiązki te nie będą wykonywane¹⁵. W przypadku gdy właścicieli lub posiadaczy będzie więcej, obowiązki określone w art. 5 ustawy o ochronie zabytków dotyczą każdego ze współwłaścicieli lub współposiadaczy (każdy z nich jest zobowiązany do podejmowania tych czynności)¹⁶. Opieka nad zabytkami to obowiązek właściciela lub posiadacza niezależnie od tego, w jakiej formie prawnej on występuje w obrocie. Obowiązek ten

⁹ Takie sformułowanie pojawia się w orzecznictwie, por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt: I SA/Wa 48/09, Legalis nr 210230.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt: II OSK 1383/06, Legalis nr 133497.

¹² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1815/17, Legalis nr 1782654.

¹³ Por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt: I SA/Ol 284/19, Legalis nr 2194195; w ocenie Sądu nie są zasadne argumenty właściciela zabytku, który brak własnych działań przy zabytku tłumaczy niepodjęciem przez wojewódzkiego konserwatora zabytków żadnych czynności nakazujących wykonanie niezbędnych prac przy zabytku.

¹⁴ Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 621/18, Legalis nr 1875910.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt: II OSK 1948/16, Legalis nr 1810517.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1414/17, Legalis nr 1746849.

dotyczy w takim samym stopniu osób fizycznych, osób prawnych, Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego¹⁷.

Zestawiając wymienione powyżej czynności podejmowane w zakresie opieki nad zabytkami z czynnościami wymienionymi w art. 4 ustawy o ochronie zabytków (cel działań składających się na ochronę), podkreślenia wymaga, że zakresy tych czynności nie są rozłączne. Uzasadniony jest zatem wniosek, że ochrona i opieka nad zabytkami to kwestie wzajemnie się uzasadniające (uzupełniające) i de facto zmierzające w jednym kierunku (realizujące wspólny cel nadrzędny). W judykaturze podkreśla się, że opieka nad zabytkami ma charakter wtórny w tym sensie, że obowiązek jej sprawowania rozpoczyna się wraz z uznaniem danej nieruchomości lub ruchomości za zabytek, czyli rozpoczęcia ochrony¹⁸.

Zarówno ochrona zabytków, jak i opieka nad nimi często pozostaje sprzeczna z interesami właścicieli lub posiadaczy. Samo w sobie nie stanowi to uzasadnienia do odstępowania od podejmowania czynności tak w jednym, jak i w drugim zakresie¹⁹, chociaż niewątpliwie powinno być uwzględnione i gruntownie przeanalizowane na kanwie danego przypadku w perspektywie konstytucyjnych wolności i gwarancji²⁰.

5. Konstrukcja odpowiedzialności za niedopełnienie wybranych obowiązków informacyjnych

Ustawa o ochronie zabytków przewiduje dwa rodzaje odpowiedzialności za naruszenie obowiązków informacyjnych. Są to albo administracyjne kary pieniężne (odpowiedzialność finansowa), albo odpowiedzialność karna.

Przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych (przepisy rozdziału 10A ustawy o ochronie zabytków) rozpoczynają się od usankcjonowania w art. 107a ust. 1 tej ustawy niedopełnienia obowiązku informacyjnego na rzecz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodo-

¹⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2443/13, Legalis nr 906872.

¹⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1815/17, Legalis nr 1782654.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt: I SA/Wa 596/06, Legalis nr 910710.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt: II OSK 2924/14, Legalis nr 1512150.

wego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków w postaci powiadomienia tych organów o następujących okolicznościach:

- 1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia,
- 2) zagrożeniu dla zabytku, nie później niż w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o wystąpieniu zagrożenia,
- 3) zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego, w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany,
- 4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności obejmuje właścicieli lub posiadaczy zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa albo wpisanych do rejestru lub innego zabytku znajdującego się w wojewódzkiej ewidencji zabytków. Karą, jaka grozi w przypadku ziszczenia się przesłanek, o których mowa powyżej, jest kara pieniężna w wysokości od 500 do 2000 zł. Podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania zmierzającego do wydania decyzji w przedmiocie nałożenia kary jest organ ochrony zabytków, którego należało powiadomić (art. 107a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków).

Podkreślenia wymaga, że przepis art. 107a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków wskazuje wprost, że nałożenie kary następuje w drodze decyzji, a zatem do postępowania w tych sprawach powinny mieć zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego²¹. Ustawa o ochronie zabytków przewiduje jednak w art. 107g, że do kar pieniężnych stosuje się przepisy działu IVa k.p.a., czyli w pewien sposób ogranicza zastosowanie przepisów k.p.a. (odnosi się do oznaczonego zakresu k.p.a.). Zatem zestawienie tych dwóch regulacji: art. 107a ust. 2 oraz art. 107g ustawy o ochronie zabytków budzi wątpliwości. Dział IVa k.p.a. „Administracyjne kary pieniężne” odnosi się do:

- 1) reguł kolizyjnych w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych,
- 2) pojęcia i skutków prawnych administracyjnej kary pieniężnej,
- 3) przesłanek nakładania administracyjnej kary pieniężnej,

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. z 2018 r., poz. 2096; dalej jako „k.p.a.”).

- 4) przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) przedawnienia ukarania oraz biegu terminów przedawnienia,
- 6) ulg w zakresie wykonania administracyjnej kary pieniężnej.

Jak wynika z przytoczonego wyliczenia, przepisy działu IVa nie obejmują przepisów regulujących tryb wydawania decyzji administracyjnej, ale do rozstrzygnięcia w tej formie się odnoszą. Nie jest to zaskakujące, skoro do problematyki tej odnoszą się inne przepisy k.p.a. (wszystkie są zawarte w jednym akcie prawnym rangi ustawowej). Niemniej jeżeli zgodnie z art. 107a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia kary ma nastąpić w drodze decyzji, pojawia się pytanie, jakie są właściwe w tym zakresie przepisy proceduralne. W przypadku zastosowania innych przepisów k.p.a. powstaje z kolei pytanie, co z zawężonym zakresem odesłania wyrażonym w art. 107g ustawy o ochronie zabytków. Wobec tego że:

- 1) mamy tutaj do czynienia z organami administracji publicznej, oraz
- 2) przepis art. 107a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków stanowi wprost o wydawaniu decyzji, oraz (zwłaszcza) że

3) art. 189b k.p.a., jako jeden z tych (dział IVa k.p.a.), do którego odsyła art. 107g ustawy o ochronie zabytków, stanowi, iż przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, zastosowanie będą miały inne przepisy k.p.a., w tym w szczególności art. 104 i art. 107 k.p.a. Natomiast treść art. 107g ustawy o ochronie zabytków jest nieuzasadniona i powinna zostać zmieniona w taki sposób, aby nie generowała żadnych wątpliwości.

Rozwiązania, które można zastosować w ustawie o ochronie zabytków odnośnie do administracyjnych kar pieniężnych i które jednocześnie nie rodzą dodatkowych wątpliwości, są już znane polskiemu ustawodawstwu i aktualnie stosowane. Na przykład w ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym²² przyjęto rozwiązanie, wedle którego do postępowania organu właściwego i do postępowania przed tym organem stosuje się przepisy k.p.a.,

²² T.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 298; dalej jako „ustawa o nadzorze”.

chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (art. 11 ust. 5 ustawy o nadzorze). Dopełnieniem tego założenia jest wskazanie w ustawie o nadzorze, że właściwy organ w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych (art. 11 ust. 1 ustawy o nadzorze). Już samo wprowadzenie określenia „decyzje administracyjne”, czyli dookreślenia pojęcia „decyzja”, powoduje, że zastosowanie będą miały przepisy k.p.a. i nie ma w tym zakresie żadnych wątpliwości. Podkreślenia wymaga, że omawiane rozwiązania nie są również obce ustawie o ochronie zabytków, tyle że zostały zastosowane w innych obszarach. Zgodnie z art. 120 ustawy o ochronie zabytków orzekanie w sprawach określonych w art. 110-119a tej ustawy następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Z kolei, zgodnie z art. 79 ustawy, przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie dotacji nie mają zastosowania przepisy k.p.a. W każdym z tych przypadków nie następuje zawężenie do konkretnych przepisów „zewnętrznego” aktu prawnego, tylko mowa o akcie prawnym w ogóle (rozumianym jako całość). Wprowadzenie takiego rozwiązania jest w pełni uzasadnione, co wynika z poczynionego powyżej wyводу.

Podsumowując, należy wskazać, że przyjęte w ustawie o ochronie zabytków rozwiązania dotyczące postępowania w sprawie nałożenia administracyjnych kar pieniężnych i kończącego go rozstrzygnięcia są wykonalne, przy czym rodzą wątpliwości. Wobec tego przepis art. 107g ustawy o ochronie zabytków powinien przyjąć brzmienie: *W sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, lub korzystając z innych funkcjonujących rozwiązań ustawowych: Do postępowania właściwych organów i do postępowania przed tymi organami w zakresie administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.* Jeżeli w ocenie ustawodawcy zaistniałaby konieczność wyszczególnienia przepisów działu IVa k.p.a., w obu z zaproponowanych brzmień przepisu kropkę można zastąpić przecinkiem oraz dodać następującą treść: *w szczególności przepisy działu IVa k.p.a.*, przy czym to dookreślenie nie będzie zmieniało w żaden sposób rzeczywistości.

Przepisy wprowadzające odpowiedzialność karną zostały w ustawie o ochronie zabytków usytuowane w rozdziale 11 zatytułowanym „Przepisy karne”. W odniesieniu do niewykonania obowiązków informacyjnych ustawodawca przewidział odpowiedzialność za:

1) niedopełnienie tych obowiązków na rzecz ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego albo wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 113 ustawy),

2) niedopełnienie obowiązku w postaci powiadomienia o przywiezieniu lub wywiezieniu zabytku na/z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 113a ustawy),

3) brak powiadomienia właściwych organów o znalezieniu rzeczy (przedmiotu), która może być zabytkiem (art. 115 i art. 116 ustawy).

Każdy z tych przepisów przewiduje jedynie karę grzywny, chociaż ciężar gatunkowy poszczególnych zaniedbań jest bardzo różny. Art. 113 ustawy o ochronie zabytków (pkt 1 powyżej) przewiduje taką karę dla właściciela lub posiadacza, który nie powiadomił odpowiednio ministra lub wojewódzkiego konserwatora zabytków o:

1) uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zdarzenia,

2) zagrożeniu dla zabytku niezwłocznie po powzięciu wiadomości o wystąpieniu zagrożenia,

3) zmianie miejsca przechowania zabytku ruchomego, w terminie miesiąca od dnia nastąpienia tej zmiany,

4) zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku, nie później niż w terminie miesiąca od dnia ich wystąpienia lub powzięcia o nich wiadomości.

Jak wynika z poczynionego wyliczenia, zakres przedmiotowy odpowiedzialności pokrywa się z tym, który został wymieniony w art. 107a ustawy o ochronie zabytków, w którym chodzi o oznaczenie przesłanek administracyjnej kary pieniężnej, przy czym brzmienie tych przepisów nie jest tożsame. W przypadku przesłanek finansowych kar administracyjnych (wspomniany art. 107a ustawy) ustawodawca nie posługuje się sformułowaniem „niezwłocznie”, lecz wskazał maksymalne terminy na wykonanie obowiązku informacyjnego. Wynoszą one odpowiednio 14 dni lub miesiąc. Z kolei art. 113 ustawy o ochronie zabytków w dwóch przypadkach, tj.

1) braku powiadomienia o uszkodzeniu, zniszczeniu, zaginięciu lub kradzieży zabytku,

2) braku powiadomienia o zagrożeniu dla zabytku,

penalizuje te przypadki już po niezwłocznym niezrealizowaniu obowiązku. Natomiast w dwóch pozostałych przypadkach (brak powiadomienia

o zmianie miejsca przechowywania zabytku ruchomego oraz o zmianach dotyczących stanu prawnego zabytku) wprowadza miesięczne terminy (analogicznie jak w przypadku administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 107a ustawy o ochronie zabytków), co powoduje, że dopiero wraz z ich upływem pojawia się odpowiedzialność karna. Niezrozumiałe jest przyjęcie takiego rozwiązania. Największe wątpliwości budzi wprowadzenie *de facto* podwójnej odpowiedzialności za te same czyny, a w dwóch przypadkach dodatkowo czyny dokonane w tych samych jednostkach czasowych. Zarówno literatura przedmiotu, jak i orzecznictwo nie wyjaśnia motywów takiego postępowania ustawodawcy²³.

W odniesieniu do treści art. 113 ustawy o ochronie zabytków podkreślenia wymaga trudność stosowania w praktyce terminu „niezwłocznie”. Na gruncie przepisów tej ustawy judykatura nie poruszała tej problematyki. Jednak na gruncie innych aktów prawnych dorobek orzeczniczy jest bogaty. W ocenie Sądu Najwyższego (SN), wyrażonej na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego²⁴, SN wyraził pogląd, że terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym²⁵. Termin ten oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu²⁶. Pogląd ten był również podzielany w późniejszych wyrokach SN²⁷. Określenie „niezwłocznie” pojawia się nie tylko w k.c., lecz także w k.p.a. Jest to o tyle istotne, gdyż k.p.a. znajduje zastosowanie w sprawach regulowanych ustawą o ochronie zabytków, przy czym należy pamiętać, że mowa w tym miejscu o przepisach karnych tej ustawy. Zatem wyciągnięte na gruncie treści przepisów k.p.a. wnioski nie mogą być bezpośrednio odnoszone do terminu „niezwłocznie” pojawiającego się w art. 113 ustawy o ochronie zabytków. Niemniej ze względu na swą specyfikę jest aktem prawnym znacznie bliższym tej ustawie aniżeli k.c. W k.p.a. termin „niezwłocznie” pojawia się już w jednej z zasad ogólnych. Z wprowadzonej w art.

²³ Por. B. Gadecki, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108–120. Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014, Legalis [dostęp: 12.12.2019].

²⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1145; dalej jako „k.c.”).

²⁵ Akurat ten wątek pojawia się również w orzecznictwie sądów administracyjnych, por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt: II SAB/Gd 75/17, Legalis nr 1692348; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. akt: II SAB/Gd 65/16, Legalis nr 1540739.

²⁶ Por. wyrok SN z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt: II CSK 293/06, Legalis nr 165201.

²⁷ Por. wyrok SN z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt: III CSK 282/10, Legalis nr 442129; wyrok SN z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt: II CSK 822/14, Legalis nr 1361480.

12 k.p.a. zasady szybkości postępowania wynika m.in., że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 2 k.p.a.). Przepis ten nie pozwala na sformułowanie wniosków co do znaczenia tego terminu. Jednak odniesienie tego przepisu do innych, nawet zawężając się do sformułowanej w art. 12 k.p.a. zasady ogólnej (art. 12 § 1 k.p.a.), pozwala na przyjęcie, że „niezwłocznie” oznacza tyle, co w możliwie najkrótszym terminie. K.p.a. zatem podobnie jak k.c. zmierza w kierunku uwzględniania okoliczności miejsca i czasu (vide: powyższy pogląd SN na kanwie tych przepisów).

Kolejne wnioski dotyczące rozumienia terminu „niezwłocznie” płyną z analizy przepisów szczegółowych k.p.a. Z art. 35 § 1 k.p.a. wynika, że sprawy powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki. Pojawiające się w tym przepisie określenie stanowi zastępcze określenie dla „niezwłocznie”, przy czym pójście w tym kierunku w poszukiwaniu rozwiązania staje się *ignotum per ignotum*. Natomiast już z art. 35 § 2 i 3 k.p.a. wynikają konkretne okoliczności będące przydatne w poszukiwaniu znaczenia terminu „niezwłocznie”. Zgodnie z art. 35 § 2 k.p.a. niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

Z kolei art. 35 § 3 k.p.a. wskazuje, że postępowanie, które wymaga podjęcia dodatkowych czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego (postępowanie wyjaśniające), może być załatwione później niż „niezwłocznie”, czyli we wskazanych w tym przepisie terminach oznaczonych w miesiącach. Można więc przyjąć, że móc czynić coś „niezwłocznie” oznacza, że czynności wykonywane są najszybciej jak to możliwe. Poczynione wnioski pozostają zatem spójne z tymi sformułowanymi na gruncie art. 12 k.p.a. Wskazać również należy, że w k.p.a. są i takie przepisy, w których termin „niezwłocznie” został zestawiony z terminami maksymalnymi wyrażonymi w dniach lub tygodniach. Chodzi o art. 49b § 1 k.p.a., który wskazuje, że czynności powinny być podjęte niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu trzech dni oraz o art. 106 § 3 k.p.a., który wprowadza ograniczenia czasowe dwóch tygodni.

Przytoczone przepisy i wyciągnięte z ich analizy wnioski prowadzą do wspólnego ustalenia, wedle którego pogląd wyrażony przez SN na gruncie

przepisów k.c. wskazujący, że terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, tylko z terminem realnym, mającym na względzie okoliczności miejsca i czasu, pozostaje aktualny również na gruncie przepisów k.p.a. Można go jednak uzupełnić w ten sposób, że powinny w ocenie na kanwie danego przypadku być wzięte pod uwagę również okoliczności faktyczne i prawne – czynności poprzedzające niezbędne do podjęcia przed realizacją obowiązku wynikającego z przepisów prawa (charakter czynności/sprawy²⁸), przy czym nie wszystkie okoliczności będą miały wpływ na ocenę terminu, w jakim nastąpiło określone zdarzenie²⁹, zwłaszcza jeśli miałyby to prowadzić do uniknięcia odpowiedzialności. Chodzi zatem także o powstrzymywanie się w danym stanie faktycznym od podejmowania nieuzasadnionych czynności³⁰. Wywód ten wydaje się być aktualny na gruncie art. 113 ustawy o ochronie zabytków, chociaż dotyczy on zasad odpowiedzialności karnej.

Kolejnym przepisem ustawy o ochronie zabytków wprowadzającym odpowiedzialność karną jest art. 113a tej ustawy. Przepis ten obejmuje swym zakresem dwie grupy w ujęciu podmiotowym i dwie grupy zdarzeń (zakres przedmiotowy).

Pierwszy przypadek to spenalizowanie braku powiadomienia o przywiezieniu zabytku na terytorium RP po wygaśnięciu jednego z następujących pozwoleń³¹:

- 1) jednorazowego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku za granicę albo
- 2) wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz zabytku za granicę, albo
- 3) wielokrotnego pozwolenia ogólnego na czasowy wywóz zabytku za granicę.

²⁸ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 21 marca 2018 r., sygn. akt: II SAB/Gd 4/18, Legalis nr 1746812; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt: II SAB/Gd 75/17, Legalis nr 1692348.

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II OSK 73/16, Legalis nr 1675357.

³⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2143/12, Legalis nr 641085.

³¹ Art. 113a ustawy o ochronie zabytków, wskazując pozwolenia, odsyła do art. 51 ust. 3 tej ustawy. Wymienione pozwolenia zostały ujęte w tym przepisie i odnoszą się do zabytków wymienionych w katalogu zawartym w art. 51 ust. 1 i 4 tej ustawy.

Do odpowiedzialności może zostać pociągnięty każdy (zobowiązany do powiadomienia przepisami ustawy) niewykonujący obowiązku po upływie 14 dni od upływu ważności pozwolenia³².

Drugi przypadek został określony w art. 113a ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. Podobnie jak w ust. 1 odpowiedzialność obejmuje w zakresie podmiotowym wszystkie osoby, na których ciążył obowiązek informacyjny. Odpowiedzialność obejmuje brak powiadomienia wojewódzkiego konserwatora zabytków w terminie 14 dni od przywiezienia zabytku o przywiezieniu zabytku na terytorium RP w przypadku, gdy została wydana decyzja o odmowie udzielenia kolejnego pozwolenia na czasowy wywóz zabytku lub pozostawiono wniosek o wydanie takiej decyzji bez rozpatrzenia. Podkreślenia wymaga, że art. 113a § 2 ustawy o ochronie zabytków przewiduje odpowiedzialność za brak realizacji obowiązku informacyjnego (brak powiadomienia). Nie oznacza to jednak, że to jedyny czyn zabroniony określony tą ustawą. Przypadek, o którym mowa powyżej w odniesieniu do art. 113a § 2 ustawy o ochronie zabytków, został uregulowany w art. 56a ust. 8 tej ustawy i de facto nie nakłada on obowiązku informacyjnego, lecz obowiązek przywiezienia zabytku na terytorium RP. Przepis ten wskazuje, że wnioskodawca jest obowiązany przywieźć wywieziony zabytek na terytorium RP w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, albo od dnia otrzymania przez wnioskodawcę informacji o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia. Brak realizacji tego obowiązku również podlega odpowiedzialności karnej, tyle że zasady, na podstawie których sprawca może zostać pociągnięty do odpowiedzialności, zostały określone w art. 109 ustawy o ochronie zabytków. Za ten czyn ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności. W obu przypadkach określonych w art. 113a ustawy o ochronie zabytków (tak ust. 1, jak i ust. 2) wprowadzono karę grzywny.

Jeżeli chodzi o zasady odpowiedzialności za brak realizacji obowiązków informacyjnych dotyczących potencjalnych zabytków, czyli przedmiotów, co do których istnieje przypuszczenie, iż są one zabytkami, zostały one określone w art. 115 i art. 116 ustawy o ochronie zabytków. Do pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie art. 115 tej ustawy nie wystarczy jedynie

³² W art. 113a ust. 1 ustawy o ochronie zabytków zdecydowano się na wprowadzenie przesłanki o charakterze negatywnym – *kto w terminie 14 dni od dnia upływu ważności pozwolenia, o którym mowa w art. 51 ust. 3, nie powiadomił (...)*.

niedopełnienie obowiązku informacyjnego. Zgodnie z tym przepisem karze grzywny podlega ten, kto nie powiadomił wojewódzkiego konserwatora zabytków lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo dyrektora urzędu morskiego o odkryciu w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, a także nie wstrzymał wszelkich robót mogących uszkodzić lub zniszczyć znaleziony przedmiot i nie zabezpieczył, przy użyciu dostępnych środków, tego przedmiotu i miejsca jego znalezienia. Użyte w tym przepisie łączniki, w szczególności „a także” wskazują, że obie przesłanki muszą wystąpić łącznie, aby można było mówić o pociągnięciu do odpowiedzialności. Taka konstrukcja tego przepisu jest niezrozumiała, co obrazuje następujący przykład. Jeżeli zainteresowany podmiot, bez względu na to, czy ma w tym interes, czy też nie i jaki to jest interes, poinformuje o znalezisku odpowiedni organ, lecz nie wstrzyma robót, nie podlega odpowiedzialności na podstawie art. 115 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków, a przecież priorytetem w tej sytuacji powinna być nie realizacja obowiązku informacyjnego, tylko uchronienie tego przedmiotu przed zniszczeniem, choćby potem okazało się, iż zabytkiem nie jest. Jest to o tyle istotne, gdyż podjęcie odpowiednich działań przez właściwe organy, nawet jeśli działają one bardzo sprawnie i szybko, zawsze obejmuje określoną jednostkę czasową. Wobec tego nawet powiadomienie ich i nieprzerwanie robót może skutkować nieodwracalnymi dla zasobu kulturowego zmianami (stratami). Tym samym odpowiedzialnością przede wszystkim ze względów prewencyjnych powinno się objąć brak zaprzestania podejmowania czynności zmierzających do uszkodzenia lub zniszczenia (przerwanie robót budowlanych). Podkreślenia wymaga, że inne przepisy karne ustawy o ochronie zabytków wprowadzają odpowiedzialność za zniszczenie lub uszkodzenie (por. art. 108 oraz art. 110 ustawy), lecz odnoszą się do zabytków, a na tym etapie mamy do czynienia z przedmiotem, który jeszcze za zabytek nie został uznany. Stanowi to lukę, którą można umiejętnie wykorzystywać w praktyce. Zwrócić również należy uwagę na to, że często może to być duża i kosztowna inwestycja, a zatem korzyść i pokusa przyjęcia określonego postępowania może być znacząca. Art. 115 ustawy o ochronie zabytków, a konkretnie jego ust. 2, wprowadza możliwość (użycie wyrazu „można”) orzeczenia nawiązki do wysokości dwudziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia na wskazany cel społeczny związany z opieką

nad zabytkami w razie popełnienia wykroczenia, o którym mowa powyżej (określonego w ust. 1 art. 115 ustawy). Z kolei art. 116 ustawy o ochronie zabytków dotyczy znalezisk (przedmiotów), które mogą zostać uznane za zabytki archeologiczne. Konstrukcja obu przepisów (art. 115 i art. 116 ustawy) na pozór jest podobna. W art. 116 ustawy nie ma mowy o wstrzymaniu robót. Przepis ten wprowadza odpowiedzialność (niezmiennie kara grzywny) za niepowiadomienie wojewódzkiego konserwatora zabytków lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo dyrektora urzędu morskiego o przypadkowym odkryciu przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym, a także niezabezpieczenie, przy użyciu dostępnych środków, tego przedmiotu i miejsca jego znalezienia. Analogicznie jak w przypadku art. 115 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków, art. 116 ust. 2 wprowadza możliwość orzeczenia nawiązki. Jej wysokość i cel pozostają takie same jak w poprzednim przypadku. Zestawienie tych dwóch przepisów, wraz z uwzględnieniem definicji ustawowej pojęć w nich użytych również budzi wątpliwości. Zabytek archeologiczny to jeden z rodzajów zabytków. Skoro dyspozycją art. 115 ustawy o ochronie zabytków zostały objęte zabytki w ogóle, to jaki cel przyświecał wprowadzeniu art. 116 ustawy o ochronie zabytków, zwłaszcza że obejmuje on zdecydowanie mniejszy zakres? Można w tym miejscu wysnuć uzasadniony wniosek, że nawet jeżeli na kanwie danego stanu faktycznego nie będzie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności na podstawie art. 116 ustawy o ochronie zabytków, być może będzie to możliwe na podstawie art. 115 tej ustawy.

Kończąc rozważania nad treścią art. 115 i art. 116 ustawy o ochronie zabytków, wskazać należy, że w obu tych przepisach użyto określenia „niezwłocznie”. Poczyniony wcześniej w niniejszym opracowaniu wywód w tym zakresie pozostaje aktualny.

Zgodnie z art. 120 ustawy o ochronie zabytków aktem prawnym właściwym w zakresie proceduralnym w ww. sprawach jest Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³³.

³³ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1120). Art. 120 ustawy o ochronie zabytków ustanawia Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia aktem właściwym do orzekania nie tylko w sprawach, o których mowa w art. 113, 113a, 115 oraz 116 ustawy o ochronie zabytków, lecz określonych w art. 110-119a tej ustawy.

Podsumowanie

Ustawa o ochronie zabytków wydaje się być regulacją kompletną. Nie oznacza to jednak, że została skonstruowana w sposób prawidłowy i logiczny. Analiza poszczególnych przepisów ustawy już na poziomie zakresu ochrony i form ochrony prowadzi do wniosku, że przepisy ogólne i szczegółowe tej ustawy nie są ze sobą spójne. Jeżeli chodzi o konstrukcję odpowiedzialności za niewykonanie obowiązków informacyjnych, ta również budzi wątpliwości. W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawa o ochronie zabytków przewiduje odpowiedzialność administracyjną i karną. Wspomniane wątpliwości można sprowadzić do następujących kwestii: po pierwsze, niezrozumiałe jest nakładanie zarówno odpowiedzialności administracyjnej (finansowej), jak i karnej na podmioty niewykonujące określonych ustawowych zadań. Po drugie, w przepisach tych pojawia się nieład terminologiczny i trudne w praktyce stosowania prawa określenia („niezwłocznie”). I wreszcie – umijętne stosowanie przepisów karnych ze względu na to, że zawierają luki, może prowadzić do unikania odpowiedzialności w nich przewidzianych.

Bibliografia

Literatura

Chróścielewski W., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.

Dukiet-Nagórska T., *Prawo karne. Część ogólna, szczególna i wojskowa*, Warszawa 2018.

Gadecki B., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Art. 108–120. Przepisy karne. Komentarz*, Warszawa 2014.

Hauser R., Wierzbowski M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, tom I i II, Warszawa 2010.

Pływaczewski W., Gadecki B. (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015.

Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2014.

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt: II CSK 293/06, Legalis nr 165201.
- Wyrok SN z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt: III CSK 282/10, Legalis nr 442129.
- Wyrok SN z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt: II CSK 822/14, Legalis nr 1361480.
- Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2006 r., sygn. akt: II OSK 944/05, Legalis nr 76846.
- Wyrok NSA z dnia 17 października 2007 r., sygn. akt: II OSK 1383/06, Legalis nr 133497.
- Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., sygn. akt: II OSK 2924/14, Legalis nr 1512150.
- Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt: II OSK 73/16, Legalis nr 1675357.
- Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt: II OSK 1812/17, Legalis nr 1838076.
- Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2018 r., sygn. akt: II OSK 1948/16, Legalis nr 1810517.
- Wyrok NSA z dnia z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt: II OSK 2225/18, Legalis nr 1857207.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2006 r., sygn. akt: I SA/Wa 596/06, Legalis nr 910710.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt: I SA/Wa 93/09, Legalis nr 211696.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt: I SA/Wa 48/09, Legalis nr 210230.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2008 r., sygn. akt: VII SA/Wa 17/08, Legalis nr 272239.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2143/12, Legalis nr 641085.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt: VII SA/Wa 2443/13, Legalis nr 906872.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. akt: II SAB/Gd 65/16, Legalis nr 1540739.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt: II SAB/Gd 75/17, Legalis nr 1692348.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1414/17, Legalis nr 1746849.

Wyrok WSA w Gdańsku z 21 marca 2018 r., sygn. akt: II SAB/Gd 4/18, Legalis nr 1746812.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt: VII SA/Wa 1815/17, Legalis nr 1782654.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Gd 621/18, Legalis nr 1875910.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. akt: I SA/Ol 284/19, Legalis nr 2194195.

Sankcje za niedopełnienie wybranych obowiązków informacyjnych dotyczących zabytków

Streszczenie: Opracowanie porusza problematykę sankcji za niedopełnienie wybranych obowiązków informacyjnych dotyczących zabytków. Wyznaczonym celem niniejszego opracowania było omówienie nie tylko administracyjnych kar pieniężnych i zasad odpowiedzialności karnej, lecz także szeroko rozumianego tła tej problematyki, poczynając od obowiązków, jakie ustawodawca polski zdecydował się nałożyć na określoną grupę podmiotów i ich znaczenie w systemie ochrony dóbr kultury, przez wyznaczenie katalogu właściwych organów państwowych i ich zadań, a skończywszy na zasadach odpowiedzialności przewidzianych za ich niedopełnienie, w tym postępowania zmierzającego do wyciągnięcia konsekwencji prawnych. Autor po analizie poszczególnych przepisów ustawy o ochronie zabytków formułuje szereg wniosków – od propozycji zmiany przepisów ustawy, aż do ukazania istniejących w systemie luk.

Słowa kluczowe: ochrona zabytków, opieka nad zabytkami, obowiązki informacyjne, administracyjne kary pieniężne, odpowiedzialność karna, „niezwłocznie”

Sanctions for failure to implement with selected information obligations regarding monuments

Abstract: This work addresses the issue of sanctions for failure to comply with selected information obligations regarding monuments. The designated target of this study was to discuss not only administrative fines and principles of criminal liability, but also the broadly understood background of this issue, starting from the obligations that the Polish legislator decided to impose on a specific group of entities and their importance in the system of protection of cultural goods, by designating

a catalog competent state authorities and their tasks, and ending with the principles of liability provided for their failure, including proceedings aimed at drawing legal consequences. The author, after analyzing the individual provisions of the Act on the Protection of Monuments, draws a number of conclusions from the proposal to amend the provisions of the Act, to show the existing gaps in the system.

Keywords: monument protection, monument care, information obligations, administrative fines, criminal liability, “immediately”